

CONSIDERAÇÕES SOBRE A ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO*

Terence Dornelles Trennepohl

*Professor de Direito Ambiental em cursos
de pós-graduação nos Estados de Alagoas e Pernambuco.
Autor do livro Perfil Jurídico-Ambiental em Alagoas.
Mestrando em Direito Público na Universidade Federal de Pernambuco.
Atualmente Chefe de Gabinete no Tribunal Regional Federal da 5.ª Região.*

Os homens, ao se agruparem como uma coletividade organizada, num primeiro momento o fazem movidos única e exclusivamente pelo instinto e não por um conteúdo racional¹.

Aduz o tributarista gaúcho **Alfredo Augusto Becker**, extraíndo os ensinamentos de **Jean Dabin**, que essa conjunção em busca da coletividade organizada tem em vista a segurança e a maior facilidade de sobrevivência.

Assegura o autor que o primeiro passo na formação da sociedade se dá instintivamente, sem a *voluntas* racional que servirá de norte para a formação de um Estado propriamente dito.

Rousseau, em seu Contrato Social, menciona a *volonté générale*, como passo inicial da formação do Estado, onde as pessoas se organizam com vistas ao bem estar coletivo.

Dessa forma, vivendo em comunidade, os homens necessitam de um instrumento de organização tendente a solucionar os conflitos decorrentes do convívio social.

Essa forma de organização, ensina **Georges Burdeau**², vem a ser uma maneira coercitiva, obrigatória, de adaptação social. Denomina o citado autor

* Por ser a transcrição, sem emendas, da prova escrita da seleção do Mestrado da Universidade Federal de Pernambuco no ano de 2003/4, que integrou a avaliação da comissão, as notas de rodapé reportam-se, tão-somente, às obras, rigorosamente como fora realizado na avaliação.

¹ Becker, Alfredo Augusto. Teoria Geral do Direito Tributário. Rio de Janeiro: Forense, 1972.

² Citado por Becker, em obra já referida.

de *idée de droit* essa maneira de regular as interações entre os membros da coletividade.

Assim, as inúmeras relações entre os homens constroem uma rede de contato, através de relações jurídicas. Curiosa também a posição do Estado, pois, ao tempo em que edita as leis, também está sujeito ao seu cumprimento, indistintamente das obrigações impostas aos cidadãos.

Ainda com os ensinamentos de **Burdeau**, tem de ser mencionada a existência de um direito que afirme a supremacia do Estado e organize as relações na sociedade, naquele determinado grupo social.

Menciona o autor francês no que chama de *droit transpositif*, que seria um embrião do direito, ocorrido antes da positivação pelo ente legitimado, o Estado, e fruto das experiências sociais.

Melhor desenvolveu o tema em língua portuguesa **Eros Roberto Grau**³.

Para o autor paulista existe aquele direito posto, estabelecido pelo Estado, como órgão legítimo na produção das leis; e também um direito pressuposto, aquele em que a sociedade constrói ainda sem a participação estatal, que vem a ocorrer num segundo momento, da positivação.

O professor da USP cita **Hegel** na introdução de seu livro, onde afirma que o direito é aquilo posto pelo Estado, e assim somente o é, variando em cada tempo e lugar.

Dessa forma, o homem, no seio de uma coletividade, agora formal e juridicamente organizada, deve buscar as formas de sobrevivência da maneira mais fácil e simples.

A complexidade das relações e a realidade polifacética desse grupo faz com que o Direito seja a um só tempo elemento organizador e mantenedor do grupamento chamado Estado.

A ordem jurídica, como ensina **Pontes de Miranda**⁴ é o processo de adaptação social mais eficaz e completo até então desenvolvido pelo homem. Normas de outra natureza, como morais e religiosas, isoladamente, não atendem aos fins preconizados pelo Estado.

O professor **Marcos Bernardes de Mello**⁵ explica com bastante didática os elementos diferenciadores das normas jurídicas, em relação às demais,

³ Direito posto e direito pressuposto. São Paulo: Malheiros, 1999.

⁴ Tratado de Direito Privado. Rio de Janeiro: Borsoi, 1974.

⁵ Teoria do Fato Jurídico. São Paulo: Saraiva, 1996.

como melhor forma de regulação social, com fulcro nos ensinamentos de Pontes de Miranda.

Assim, tratado o Direito, a *vol d'oiseaux*, voltemos ao Estado em sua acepção não somente jurídica, mas principalmente administrativa.

Aliomar Baleeiro⁶ fala com vagar das necessidades públicas do Estado e na forma de que dispõe para obtenção dos meios financeiros de sua manutenção. Sustenta que o Estado necessita de produtos indispensáveis à sua manutenção e a forma de auferi-los se dá em várias vertentes. Duas delas serão mencionadas adiante quando tratarmos das receitas.

Celso Antônio Bandeira de Mello⁷ pinça algumas considerações sobre as necessidades e utilidades públicas, dando ênfase ao atual estágio de evolução do conceito de Estado.

Fala o professor paulista do enorme arcabouço legislativo que o Estado produz e reitera sua infinidade de atribuições no mundo contemporâneo.

José Souto Maior Borges⁸ trata do assunto dividindo a atividade financeira em receita, gestão e despesa.

Sustenta o autor pernambucano, em excelente monografia, que as receitas do Estado podem ser *originárias*, frutos do *jus gestionis*, onde o Estado faz uso dos bens e rendas que dispõe, com o fito de gerar divisas e se manter operante; e *derivadas*, oriundas da intervenção estatal no patrimônio e na renda dos cidadãos, que se faz através da tributação.

Obtempera **Aliomar Baleeiro** que o Estado não mais possui função neutra no desenrolar da economia, mas atualmente possui função nitidamente intervencionista.

Sem dúvida, todos os autores modernos reconhecem a função intervencionista do Estado contemporâneo.

Passou-se do *L'État gendarme*, onde não ocorria a intervenção e o Estado ficava à margem da economia, para o *Welfare State*, intervencionista por natureza e buscando adaptar as incertezas do mercado às desigualdades entre os homens.

Vê-se, nitidamente, uma nova fase onde o Estado busca, dentro de suas possibilidades, como gestor, mitigar as injustiças sociais, gerindo e fomentando mais humanamente as receitas por ele obtidas.

⁶ Introdução à Ciência das Finanças. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

⁷ Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 1998.

⁸ Introdução ao Direito Financeiro. São Paulo: Malheiros, 1998.

Dessa forma, a atividade financeira do Estado, atualmente, apresenta-se sob duas matizes, como fiscal ou extrafiscal.

A primeira visa, precipuamente, à manutenção do ente estatal, em pouco, ou quase nada, interferindo na órbita social. A segunda, diga-se de passagem, pouco explorada até idos do século XX, reflete na ordem econômica através de isenções, imunidades, incentivos e outros meios mais diretos.

Como já foi dito, com escol em **Baleeiro**, há muito chegou ao fim a atividade financeira neutra do Estado.

O fenômeno financeiro encontra respaldo na legalidade quando estamos a falar na atividade do Estado de recolher divisas.

Pontes de Miranda, citado por **Borges**, em obra já mencionada, traz dos alemães a locução *vorbehalt des gesetzes*, onde explica que a obediência ao princípio da legalidade é que faz o Estado também obedecer aos comandos que ele mesmo produz.

Uma teoria que buscava explicar a submissão do contribuinte à atividade financeira do Estado era a da soberania, defendida por **Ernst Blumenstein**, citado por **Souto Borges**, donde entendia que o ente estatal era legitimado em razão de sua soberania, prevalecendo esta em detrimento daquela (da legalidade).

Certo que não encontra mais guarida entre os modernos financistas.

A atividade financeira apresenta conteúdo dos mais variados, interessando, por ora, o fenômeno jurídico da tributação.

Souto Borges, com escol de **Giannini**, mensura quatro elementos no fenômeno financeiro, quais sejam: político, técnico, jurídico e econômico.

Ernst Blumenstein diz prevalecer o fato político na atividade financeira, por se tratar de fenômeno pré-jurídico e determinante para a sociedade.

Entendemos, com suporte em **Baleeiro** e **Borges**, que há uma integração desses elementos, não se podendo tratá-los de maneira estanque.

O fato político, por ser pré-jurídico, goza de importância singular, pois indica o caminho que irá nortear o Estado em sua linha de atuação em busca de receitas.

O elemento técnico trata das formas e procedimentos de arrecadação. Apresenta-se como a gama de 'armas' utilizadas pela administração na tarefa de transferir dinheiro da órbita privada para os cofres públicos.

O elemento econômico tem por objeto a análise das circunstâncias que envolvem o mercado e a economia, servindo como indicativo de ação para o Estado.

Por fim, o elemento jurídico, é o que embasa e legitima a atividade financeira, como fora anteriormente demonstrado, com a rubrica de **Pontes de Miranda**, citado por **Souto Borges**.

Diversas são as ciências postas à disposição do Estado para compreender tanto a atividade financeira, como o fenômeno da tributação.

A atividade financeira do Estado é permeada por diversas ciências que podem e devem determinar a sua construção.

Salienta o professor **Lourival Vilanova**⁹ que a transcendência de algumas ciências no fenômeno financeiro é possível. No direito tributário, não.

Explica que interferência na química, história, biologia, não desfiguram seu estudo, ao contrário, às vezes servem de elemento determinante.

O estudo das finanças, como ciência que fornece ao Estado elementos dos mais variados, é composto pela economia, pelo Direito, pelas ciências naturais, pela sociologia e por outras tantas.

Já o fenômeno jurídico que transforma o fato em objeto do direito, colocando o Estado como parte integrante de uma relação jurídica com o cidadão/contribuinte, tem seu fundamento no que se convencionou chamar direito tributário.

Não é demais falar, ainda que *en passant*, nessa fenomenologia, dada sua importância para a atual atividade que o Estado desenvolve relacionada às finanças.

Neste ponto estamos tratando de uma ciência que não permite ingerências de outros sistemas.

Geraldo Ataliba¹⁰ foi, para nós, quem melhor tratou do fenômeno tributário em sua origem: a hipótese de incidência.

Diferentemente de **Amílcar de Araújo Falcão**¹¹, Ataliba não levou em conta o fator econômico da tributação para levantar as bases do fenômeno jurídico.

Na esteira de **Hans Kelsen**¹², que também seguiu **Kant**, o professor **Ataliba** fez bem a distinção entre a hipótese de incidência (conceito abstrato) e o fato gerador (conceito concreto).

⁹ Sobre o Conceito de Direito. Recife: Imprensa Oficial, 1947.

¹⁰ Hipótese de Incidência Tributária. São Paulo: Malheiros, 1997.

¹¹ Fato Gerador da Obrigação Tributária. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

¹² Teoria Pura do Direito. Coimbra: Armênio Amado, 1979.

Paulo de Barros Carvalho¹³ segue o caminho adrede percorrido por **Geraldo Ataliba** e chega ao mesmo ponto: hipótese '!' consequência.

Souto Borges¹⁴ também separa bem o que já foi dito, tratando da regra de preceito e da relação jurídica.

Sacha Calmon Navarro Coelho¹⁵ também, embora menos amiúde, fala da endonorma e da perinorma, também assim chamada por **Paulo de Barros Carvalho**.

Tratamos um pouco da tributação, entendendo esta guardar liame muito estreito com a atividade financeira do Estado, uma vez ser toda sedimentada no princípio da legalidade.

Como coube aos homens organizar suas atividades em um grupo político e juridicamente organizado, encontrando sua auto-organização por meio de normas jurídicas, que compõem o ordenamento jurídico e, por conseguinte, o Direito, daí porque vemos nada mais pertinente que tratar da atividade financeira do Estado com o que talvez mais lhe dê sustentação.

O Direito, assim expresso como quis **Pontes de Miranda**, como processo de adaptação social, ciência normativa do dever-ser (*sollen*), estudado por juristas e produzido por órgãos legitimados pela sociedade organizada, revela o que as proposições jurídicas colorem como jurídico, passando a existir e interessar para o homem que ali coexiste.

Doutra banda, perquirir os fundamentos da atividade financeira faz exsurgir mais que o fenômeno jurídico puro e simplesmente.

Como explicou **Sainz de Bujanda** e **Ezio Vanoni**, na obra de **Souto Borges**, já mencionada, mais do que o fato jurídico tem que ser observado e estudado. Tem-se que considerar o todo, neste momento de busca pelos meios de sustentação das atividades do Estado moderno.

Nessa hora, de manutenção da ordem estatal, onde os homens pretendem deixar como legado aos que os sucedem na sociedade, aduz poeticamente **Alfredo Augusto Becker**: mais do que receberam, faz-se imperiosa a participação de outras ciências, que são chamadas à fonte para enriquecer essa pretensão do grupo.

Destarte, a atividade financeira do Estado se apresenta como *receita* na obtenção dos valores destinados ao erário; *gestão*, como a manutenção das

¹³ Teoria da Norma Jurídica. São Paulo: Max Limonad, 1996.

¹⁴ Obrigação Tributária. São Paulo: Malheiros, 2000.

¹⁵ Curso de Direito Tributário. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

riquezas nos cofres públicos; e *despesa*, o dispêndio do que foi obtido pelo Estado.

O direito tributário é a ponta de um *iceberg*, com a licença da linguagem menos formal, donde tem como objeto o estudo do fenômeno jurídico tributário, fenômeno este que é o principal elemento arrecadador, dado se tratar de receita derivada, para o aparelho estatal.

Com arrimo em **Pontes de Miranda**, mais uma vez chamado a fundamentar essas assertivas, valemo-nos de parte de sua obra *Introdução à Política Científica*, onde o mestre alagoano aduz que, para se estudar ciência não se pode fazê-lo de modo estanque, autônomo; as ciências, é o caso daquela das finanças do Estado, devem se embebedar umas nas outras, numa saudável confraria. Neste passo, devem estar presentes a economia, a política, a matemática, a sociologia, a história, e o direito, este, alfim, a regular essa atividade complexa que o Estado desenvolve.